

Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo*

Rocío Annunziata**

Resumen

El presente trabajo se pregunta cómo comprender los procesos de decisión y deliberación ciudadana en las formas contemporáneas de participación, enfocándose en el Presupuesto Participativo en Argentina, y defendiendo la tesis de que no es posible asegurar sin matices que los ciudadanos deliberan y deciden en estas instancias. La estrategia analítica apunta a integrar los avances de los estudios sobre la decisión colectiva y la deliberación al análisis de las prácticas concretas de actividad ciudadana, mediante una investigación cualitativa consistente sobre todo en entrevistas y observaciones participantes de las asambleas del Presupuesto Participativo. La conclusión es que los intercambios más significativos, entre los ciudadanos y las autoridades locales, no responden a los modelos deliberativos, sino que se dan bajo la forma de la pareja “testimonio-escucha”, y que la regla más frecuente para la toma de decisiones es la del “consenso aparente”, en el marco de situaciones en las que las desigualdades de influencia aparecen como legítimas. La originalidad de este enfoque reside en la combinación de desarrollos teóricos recientes con la observación de experiencias empíricas.

[115]

Palabras clave

Participación Ciudadana; Decisiones Políticas; Democracia Deliberativa; Presupuesto Participativo.

Fecha de recepción: agosto de 2013 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2013

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en Bogotá en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), entre el 25 y 27 de septiembre de 2013. La investigación se inscribe en un proyecto acreditado por la Universidad de Buenos Aires: *Entre la gestión y la negatividad: formas de participación ciudadana no electoral en la Argentina contemporánea* (Proyecto UBACyT 20020120300016), dirigido por la autora.

** Doctora en Estudios Políticos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Co-directora del equipo de investigación Las nuevas formas políticas, dirigido por el Prof. Isidoro Cheresky en el mismo instituto y directora del proyecto de investigación Entre la gestión y la negatividad: formas de participación ciudadana no electoral en la Argentina contemporánea. Profesora de la Maestría en Ciencia Política y Sociología de FLACSO. Directora de la colección Estudios Políticos Contemporáneos de la Editorial Prometeo, Buenos Aires. Correo electrónico: rocio.annunziata@gmail.com

Cómo citar este artículo

Annunziata, Rocío. (2013). Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo. *Estudios Políticos*, 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 115-135)

Decision and Deliberation in Non-electoral Forms of Participation in Argentina: The Case of the Participatory Budget

Abstract

This paper asks how to understand the processes of citizen decision and deliberation in contemporary forms of participation, focusing on the Participatory Budget in Argentina. It defends the thesis that it is not possible to ensure without nuances that citizens deliberate and decide in these forums. The analytical strategy aims to integrate the advances of the studies on collective decision and deliberation into the analyses of concrete practices of citizen activity, through qualitative research, consisting mainly in interviews and participant observations in the Participatory Budget sessions. The conclusion is that the more meaningful exchanges, between citizens and local authorities, do not fit in deliberative models, but they occur in the form of a “testimony-listening” pair; and that the more frequent rule for decision-making is the “apparent consensus” rule, under situations where inequalities of influence appear to be legitimate. The originality of this approach lies in the combination of recent theoretical developments with observation of empirical experiences.

Keywords

Citizen Participation; Political Decision; Deliberative Democracy; Participatory Budget.

Introducción

Como parte de una investigación general sobre las formas contemporáneas de actividad ciudadana, este artículo ofrece las primeras conclusiones, relativas a una de las formas de participación no-electoral en Argentina, los dispositivos participativos, que se abordan aquí a través del caso del *presupuesto participativo*. Los resultados que se presentan en este artículo son producto de un trabajo de campo realizado desde 2009 sobre el presupuesto participativo en Argentina y focalizado en los casos de la Ciudad de Buenos Aires, Morón —Provincia de Buenos Aires—, Rosario —Provincia de Santa Fe—; y desde 2013 en Vicente López —Provincia de Buenos Aires—. Este ha consistido en la realización de entrevistas con funcionarios municipales, facilitadores de reuniones, vecinos organizados o miembros de asociaciones, y vecinos no-organizados, así como en la observación participante en instancias de asambleas, elección de delegados y votación de proyectos del presupuesto participativo. La estrategia analítica apunta a integrar los avances de los estudios sobre la decisión colectiva y la deliberación al análisis de las prácticas concretas de actividad ciudadana.

1. Nuevas formas de participación no-electoral

[117]

La democracia electoral-representativa ha establecido el sufragio como la forma de participación ciudadana por excelencia, pero en los últimos años, esta forma de participación aparece como demasiado restringida, esporádica y puntual. Isidoro Cheresky (2007) ha subrayado para los casos argentino y latinoamericano que ya no se pone en cuestión que las elecciones sean la única vía legítima de acceso al poder; sin embargo, al mismo tiempo se constata en el mundo una transformación de la legitimidad democrática: la legitimidad de establecimiento de los gobernantes se encuentra disociada de la legitimidad de sus acciones (Rosanvallon, 2006; Cheresky, 2011) y la ficción representativa que hace equivaler el momento electoral con la totalidad del mandato es menos operante (Rosanvallon, 2008). La atención se centra actualmente en la participación por fuera del acto electoral: nuevas formas más permanentes de participación surgen en paralelo a la necesidad más permanente de legitimidad (Annunziata, 2012). El pilar de la democracia electoral-representativa sostenido en la confianza de la elección de representantes, convive con la conformación de un sistema de la desconfianza, un conjunto de actividades ciudadanas que es posible denominar poderes contra-democráticos (Rosanvallon, 2006). Mientras declina la participación en el seno de los partidos políticos

(Manin, 1996, Mair, 2005) —actores tradicionales de la democracia electoral-representativa—, las formas de la actividad ciudadana se expanden en nuestros días, contradiciendo al mito del “ciudadano pasivo” (Rosanvallon, 2006).

En un epílogo reciente a su obra sobre el gobierno representativo, Bernard Manin (2007) ha destacado el surgimiento de lo que llama formas de participación no institucionalizada, que se caracterizan por ser episódicas, por orientarse a un tema específico —implicando públicos y activistas específicos— y por presionar directamente sobre los decisores políticos. Dentro del amplio campo de formas no institucionalizadas de participación, sobresalen las movilizaciones callejeras (Schnapper, 2002), que con frecuencia hacen retroceder a los gobernantes y los obligan a volver sobre sus decisiones. Pierre Rosanvallon (2006) ha caracterizado este tipo de actividad ciudadana como uno de los poderes de veto que delinean los contornos de una “soberanía negativa”, subrayando el rol de la negatividad en las democracias contemporáneas. También se ha hablado de esta forma de actividad ciudadana en términos de *estallido* (Cheresky, 2008). En Argentina, el caso paradigmático fue el estallido de diciembre de 2001 que expresó un fuerte rechazo a la “clase política”¹ (Annunziata, 2012), pero otros ejemplos pueden analizarse en la misma línea; en particular, aquellos que vehiculizan el rechazo de situaciones, como las movilizaciones de familiares de víctimas de la inseguridad, o que vehiculizan el rechazo de determinadas políticas o medidas, como las que afectan el entorno comunitario o el medio ambiente. La inmediatez de las reivindicaciones se combina con la negatividad, lo que se refleja en sus consignas frecuentes “¡No!” y “¡Basta!”. La figura de los auto-convocados² y el formato asambleario dan cuenta del rol de la espontaneidad, y en algunos casos los estallidos se traducen en movimientos sociales más duraderos, como los socio-ambientalistas (Pereyra Barreyro, 2012).

Por otra parte, los propios movimientos sociales presentan rasgos novedosos. Se ha señalado que los mismos, en Argentina y en la región latinoamericana, se caracterizan crecientemente por el rol central del

¹ Los días 19 y 20 de diciembre de 2001 la ciudadanía se expresó en las calles contra medidas tomadas por el entonces gobierno de Fernando De la Rúa: en primer lugar, una confiscación de los depósitos bancarios, y luego una declaración de estado de sitio. La ciudadanía se manifestó espontáneamente contra estas medidas, golpeando sus cacerolas, por lo que este estallido se dio en llamar “cacerolazo”. Las movilizaciones, en las que surgió la consigna “Que se vayan todos, que no quede ni uno solo”, se interpretaron como un claro signo de la crisis de representación que acompañaba la crisis económica. Este estallido desembocó en la renuncia del Ministro de Economía y luego del Presidente de la Nación.

² Los ciudadanos que se movilizan se denominan a sí mismos muchas veces “auto-convocados” para señalar que no protestan como parte de ninguna organización política. Apelan a la “espontaneidad” para diferenciarse de las más tradicionales movilizaciones encuadradas por partidos o sindicatos.

territorio. Los territorios —el barrio, la localidad, la tierra— aparecen como los espacios en los que está en juego la producción y reproducción de la vida, deviniendo los lugares más apropiados para la acción colectiva. En Argentina, durante los últimos años, fueron los desocupados los que gestaron nuevas formas de lucha y de auto-organización territorial (Svampa, 2008). Uno de los elementos que sobresalen actualmente en el caso de las *organizaciones piqueteras*³ es su dependencia de los recursos del Estado y la necesidad continua de negociación, por lo que la participación se vuelve subsidiaria del acceso a dichos recursos. Se ha establecido incluso su capacidad para sustituir al Estado gracias a su rol de intermediación territorial en torno a la resolución de problemas y prestación de servicios (Rodríguez Blanco, 2011).

Al mismo tiempo, la actividad ciudadana se observa en nuevas formas institucionalizadas de participación, que proliferan en los cinco continentes, como los llamados dispositivos participativos. La multiplicación de este tipo de herramientas participativas es actualmente un fenómeno de alcance global y algunos autores llegan a hablar de un “nuevo espíritu de la democracia” (Blondiaux, 2008).

América Latina aparece como la región más vanguardista en la materia; de allí que se haya caracterizado el fenómeno como un “retorno de la carabelas”, (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008), indicando que la innovación institucional proviene, hoy en día, de esta región, a partir del célebre ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil, fuente de emulación para muchos otros casos. Solo considerando el presupuesto participativo, en 2006 se cuentan 2.500 experiencias en la región (Goldfrank, 2006). Se han implementado también en el mundo otros variados dispositivos, como la planificación estratégica, las conferencias de ciudadanos, los jurados de ciudadanos y algunas herramientas originales como la *banca abierta* o el *concejo en los barrios*, en relación con poderes legislativos locales (Annunziata, 2013). Este tipo de participación es otorgada por las autoridades, más que conquistada por la ciudadanía (Lefebvre, 2007). La mayoría de los

[119]

³ Durante la década de 1990 se conformaron las primeras organizaciones de desocupados en Argentina, en un contexto de cierre de fábricas y aumento del desempleo en todo el país. Fueron adquiriendo mayor fuerza con el incremento de la crisis, volviéndose actores con capacidad de manifestación pública y presión sobre las autoridades. Algunas tuvieron como base ciertas organizaciones sindicales o partidos políticos de izquierda, y otras surgieron especialmente en torno a asentamientos y tomas de tierra. El nombre de “organizaciones piqueteras” proviene de su forma de manifestación pública característica: el corte de ruta o “piquete”. Fue sobre todo durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde —2002-2003— que se transformaron en administradoras y ejecutoras de las políticas sociales para paliar la pobreza extrema, de manera que los cortes de ruta se realizaban para demandar mayores recursos al Estado.

dispositivos son puestos en marcha en la esfera local o municipal y puede decirse que constituyen prolongaciones del Estado (Annunziata, Carmona y Nardacchione, 2011); su principal actividad se orienta a la gestión de proximidad (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005) en tanto que instancias de escucha de los problemas concretos y cotidianos de los vecinos (Annunziata, 2013).

Por otro lado, los denominados dispositivos de democracia directa, más antiguos que los anteriores, han sido objeto en los últimos años de una revitalización. La denominación engloba a las consultas populares — plebiscitos y referendos—, a la iniciativa ciudadana y a la revocatoria de mandato. Estos se desarrollan por medio del sufragio directo y universal, pero su objetivo no es elegir gobernantes, sino implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre cuestiones políticas, acciones o normas (Zovatto, 2008). Estas herramientas, que pueden ser vinculantes o consultivas, se han expandido notoriamente en los países latinoamericanos a partir de las transiciones a la democracia, obteniendo una traducción constitucional en al menos quince casos (Welp, 2009).

[120]

En Argentina, la *Reforma Constitucional de 1994* incorporó la consulta popular obligatoria y no obligatoria, y la iniciativa legislativa, pero el derecho público provincial se ha adelantado al nacional (Sabsay, 2008) en este sentido —20 sobre las 24 constituciones provinciales han incorporado dispositivos de democracia directa—. El uso de las herramientas de democracia directa es frecuente sobre todo en la esfera municipal, especialmente cuando una política pública suscita un fuerte rechazo en la ciudadanía por los daños que pudo causar al medio ambiente (Lafferriere, 2009).

Aquí se sostiene la hipótesis de que estas formas novedosas de participación de la ciudadanía por fuera del momento electoral, que se han desarrollado recientemente en Argentina, se estructuran ya sea en torno a la gestión cotidiana del entorno inmediato, ya sea en torno al rechazo o la negatividad. Las mismas se presentan como el signo sobresaliente de una transformación más global de la democracia: la legitimidad de establecimiento de los gobernantes por medio de las urnas ya no implica la legitimidad de sus acciones.

La actividad ciudadana se desplaza entonces del eje de la democracia electoral-representativa. Se puede afirmar que la percepción creciente del momento electoral como insuficiente, como ocasión débil y poco frecuente de participación ciudadana y el llamado consiguiente a una democracia

participativa, resulta de la ausencia de significación que tiene para los ciudadanos la participación en la vida interna de los partidos políticos, en la que estos demuestran cada vez más reticencia a implicarse. No es que antes no existiera la participación ciudadana; pero existía por otros canales, por intermedio de otros actores mediadores que hoy en día encuentran su legitimidad y sus recursos limitados. Cabe preguntarse, siguiendo a Bruno Bernardi (2008):

El compromiso partidario, en su doble dimensión ideológica y organizativa, ha acompañado a la institución del gobierno representativo como la forma de participación que le correspondía, como su contrapeso o su complemento [...]. Reconocer el rol históricamente jugado [sic] en la configuración de la esfera política por esta forma eminentemente *participativa* que es el compromiso *partidario*, ¿no es sugerir, directamente, que la crisis de la representación estaría ocultando la de la participación? (p. 3).

Pero aunque se tenga que admitir que la participación ciudadana no puede ser considerada una absoluta novedad, sus formas y sus actores contemporáneos son más diversos que en el pasado.

Al no inscribirse en colectivos que sostengan una orientación ideológica o una cosmovisión, las nuevas formas contemporáneas de participación parecen estar signadas por dos elementos sobresalientes: la gestión de lo cotidiano por un lado, y rechazo o veto de las decisiones, por el otro. Si se considera también que la actividad ciudadana en el presente muestra distintos grados de institucionalidad o espontaneidad, se puede identificar en el caso argentino cuatro nuevas formas de participación de la ciudadanía: entre las formas institucionales, los dispositivos participativos y los dispositivos de democracia directa; entre las formas no institucionales, las organizaciones sociales y los estallidos de auto-convocados.

[121]

Los dispositivos participativos y las organizaciones sociales están signados por la gestión del entorno inmediato, dada la identificación de la participación con el reclamo en el primer caso y la identificación de la participación con la negociación de recursos y actividades de supervivencia en el territorio en el segundo. Los dispositivos de democracia directa y los estallidos de auto-convocados están mayormente signados por la negatividad, ya que en los primeros las herramientas se implementan sobre todo cuando una política o un gobernante suscitan rechazo y, en los segundos, los ciudadanos tienden a autoconvocarse contra determinadas decisiones o situaciones insostenibles.

Tabla 1. Formas de participación ciudadana no-electoral.

	Gestión	Negatividad
Institucionales	Dispositivos participativos	Dispositivos de democracia directa
No-institucionales	Organizaciones sociales	Estallidos de auto-convocados

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, la segunda hipótesis afirma que los dos elementos que aquí se subrayan —gestión y negatividad— se relacionan de distinto modo con la decisión y la deliberación. La participación de los ciudadanos parece estar más cerca de la influencia real en la toma de decisiones en los casos en los que se trata de veto o de rechazo, y más cerca de procesos complejos de consulta —en los que se desdibuja el grado de aporte ciudadano a la decisión— cuando se trata de la gestión del entorno cotidiano. Por otro lado, si las formas de participación ligadas a la gestión tienden a plantear instancias deliberativas, el tipo de intercambio entre los ciudadanos, y entre estos y los gobernantes, se da más bien en el registro de la negociación o del testimonio de la experiencia singular, mientras que en las otras formas el veto puede simplemente reemplazar a la deliberación en el espacio público. Pero este trabajo se limitará a considerar la decisión y la deliberación en los dispositivos participativos, tomando como ilustración la herramienta paradigmática en la región: el presupuesto participativo.

2. Deliberación y decisión

Loïc Blondiaux (2008) ha señalado con razón la diferencia entre la democracia participativa y la democracia deliberativa, especialmente en lo que hace a sus propósitos fundamentales: la democracia participativa implica a los ciudadanos comunes en la decisión, mientras que la democracia deliberativa se ocupa de alcanzar mejores decisiones. Algunos de los elementos que proporcionan estas teorías recientes de la democracia deliberativa y participativa, pueden resultar provechosos para el análisis de las prácticas concretas. Por lo general, cuando se trata de analizar la decisión ciudadana, los trabajos suelen recurrir a la dicotomía entre lo vinculante y lo consultivo, o a escalas de decisión —como la de Sherry Arnstein (1969): información, consulta, conciliación, asociación, delegación del poder y control ciudadano— que resultan de difícil aplicación en la práctica. Cuando se trata de analizar la deliberación, los trabajos tienden habitualmente a

presuponer un intercambio entre los ciudadanos en toda instancia con formato asambleario.

Con respecto a la deliberación, es importante tener en cuenta que se puede distinguir dos grandes modelos. Los modelos más clásicos de la democracia deliberativa son modelos de racionalización de las decisiones políticas, rechazan la negociación y la acción estratégica, del mismo modo que la pura agregación de preferencias.⁴ Tal como lo señala Philippe Urfalino (2005, 2007, 2010), estos modelos podrían denominarse “conversacionales” y son los que predominan en los trabajos sobre la democracia deliberativa: la deliberación es entendida como una conversación, como un intercambio puro de argumentos que respeta exigencias normativas, diferenciándose de la negociación y de la persecución de los intereses. En este modelo cabe incluir a Jürgen Habermas (1998), en función de la diferencia que establece entre la racionalidad estratégica y comunicativa, y también a Jon Elster (2001), en función del contraste que propone entre argumentación y negociación.

El modelo conversacional se apoya fuertemente en la antinomia entre argumentación y negociación: mientras que la negociación es conflictual, interesada y puede carecer de sinceridad, la deliberación es un intercambio puro de argumentos desinteresados que se presuponen sinceros e impersonales. Philippe Urfalino (2005) reconoce que este tipo de modelo puede describir en algunos casos excepcionales lo que ocurre en la práctica de la deliberación, pero que en la mayoría de los casos un modelo más adecuado y realista es el que llama “modelo del arte oratorio” o “modelo retórico”, inscribiéndose en la tendencia reciente de la literatura de recuperar elementos de la retórica clásica para pensar la deliberación. Este segundo modelo no tiene las mismas exigencias normativas: para que exista deliberación solo es preciso que no todos los participantes tengan ya sus voluntades fijadas por adelantado. Pero una situación en la que cada orador compite con los otros de manera conflictual buscando que su posición sea la “ganadora” es también una situación deliberativa, del mismo modo que no hace falta presuponer la sinceridad de los interlocutores, la impersonalidad de sus argumentos, la ausencia de intereses o de pasiones involucradas ni la igualdad de roles entre los oradores. En efecto, mientras que para los modelos conversacionales los oradores son iguales e intercambian sucesivamente sus roles de oradores y de oyentes, para los modelos retóricos puede existir una diferencia marcada entre el orador y la audiencia, que se limita al rol de oyente pasivo.

[123]

⁴ Como lo subraya Manin (2002), la deliberación implica un doble contraste: deliberación *versus* regateo y deliberación *versus* agregación.

Dentro de la corriente del modelo retórico sobresalen los enfoques críticos de las teóricas feministas, como Iris Marion Young (2002). La autora se preocupa por lo que llama *exclusión interna en los foros de discusión*, es decir, las situaciones en las que los individuos o grupos pueden estar formalmente incluidos en la discusión y en la toma de decisiones, pero los términos del discurso hacen suposiciones no compartidas y la interacción privilegia un tipo determinado de estilo de expresión, de manera que la participación de algunas personas parece “fuera de lugar”. Aun incluidos en el proceso deliberativo, algunos pueden sentir que sus intervenciones no serán tomadas en serio o que sus modos de expresión no son acordes a la situación. Para limitar esta exclusión interna Young encuentra tres formas de comunicación que deben también formar parte de las discusiones: el reconocimiento público o *greetings* —formas cotidianas de comunicación, saludos y signos de cortesía que se orientan a reconocer la subjetividad y las particularidades de los otros—, la retórica —entendida como el uso de lenguaje figurativo, la modelización del discurso, la presencia de emociones y los aspectos afectivos de la comunicación que contribuyen a orientar al orador hacia las particularidades de la audiencia, apelando a la historia y al conjunto de valores compartidos por la misma— y la narrativa o *storytelling* —el relato de experiencias o el testimonio—.

[124]

Los modelos retóricos de la deliberación parecen ser más “realistas”, como considera Philippe Urfalino (2005, 2007, 2010), que los conversacionales: en este sentido reconocen y admiten la desigualdad fundamental que existe en los foros deliberativos entre quienes son oradores y quienes quedan limitados al papel de audiencia pasiva. Pero al mismo tiempo, se observa que estos modelos, al bajar las exigencias del tipo de discurso que puede ser considerado como deliberativo, resultan también más inclusivos o igualitarios.

Es importante considerar que si bien para los paradigmas deliberativos dominantes la negociación y el testimonio de la experiencia singular no constituyen verdaderamente deliberación, para los modelos más retóricos sí lo constituirían; sin embargo, puede señalarse, como lo hace Manin (2002), que el testimonio como registro del intercambio desestima una dimensión fundamental de la deliberación, incluso para un modelo retórico, al hacer desaparecer la intención de persuadir. El autor sostiene que:

En el “testimonio” los individuos presentan su caso, se narran, de alguna manera, en sus propias palabras y según su subjetividad. Pero no buscan convencer [...] cualquiera fuere el valor de esta escucha, no veo que haya allí un procedimiento para producir el acuerdo y por lo tanto decisiones comunes (p. 50).

En todos los casos, resulta fundamental la articulación entre deliberación y decisión, es decir, la deliberación es definida como la discusión de un colectivo que se orienta a tomar colectivamente una decisión (Elster, 2001; Urfalino, 2005, 2007; Manin, 2011). Esto lleva a la pregunta por las formas de analizar la decisión.

Más allá de las habituales escalas de grados de decisión o la dicotomía entre lo vinculante y lo consultivo, conviene considerar las reglas que los participantes pueden utilizar para tomar decisiones en las situaciones concretas. Existe una numerosa literatura sobre reglas de agregación de preferencias, inspirada sobre todo en las teorías de la elección racional o social. Todas tienen como modelo al voto como modo de toma de decisiones, porque se trata, precisamente, de procedimientos agregativos. Pero Philippe Urfalino (2007) ha descubierto también una forma de tomar decisiones en asamblea que no termina en ninguna votación y que puede ser reveladora para las experiencias que aquí se analizan. Estudiando algunas asambleas a las que los antropólogos les han prestado especial atención, que tienen lugar —por ejemplo— en ciertas tribus africanas, el autor encuentra una forma de llegar a las decisiones que denomina “consenso aparente”. Este corresponde a las situaciones en las que una propuesta de consenso, que sigue a una deliberación, es aceptada mediante la ausencia de contestación por el resto del grupo y pasa así a valer como decisión. Primero se da un largo debate en el que todos los miembros del grupo pueden participar; luego, uno de ellos realiza la síntesis de la discusión y propone lo que parece resultar de la misma como decisión. Si al menos un participante se opone explícitamente a la propuesta, la discusión debe volver a comenzar —hasta que otro miembro del grupo realice una nueva propuesta de síntesis— o ser pospuesta para otra oportunidad. Pero si nadie contesta la propuesta de consenso y solo unos pocos parecen aprobarla mientras la mayoría permanece en silencio, esta se transforma en decisión tomada. Al parecer, en este tipo de situaciones, entran en juego fenómenos de autoridad y opera una marcada desigualdad en los roles en el proceso, es decir, todos pueden tomar la palabra pero las propuestas de síntesis suelen ser hechas por un actor portador de cierta autoridad, de manera que la ausencia de contestación puede deberse al peso

[125]

de dicha autoridad. Existe entonces igualdad de participación y desigualdad legítima de influencias.

3. ¿Deliberar y decidir en el *presupuesto participativo*?

Se puede tomar como ilustración el presupuesto participativo para observar cómo se producen la deliberación y la decisión en este tipo de dispositivos orientados a la gestión del entorno inmediato. Se trata de un dispositivo que se desarrolló por primera vez en Porto Alegre, Brasil, en 1989, y que otorgaba a la ciudadanía la posibilidad de discutir y votar el destino del presupuesto municipal mediante reuniones en asambleas y selección de delegados (Avritzer, 2010). En Argentina fue recién luego de la ya mencionada crisis de 2001 que emergieron las primeras experiencias, en la Ciudad de Buenos Aires y en Rosario. En 2006 comenzó la implementación de esta herramienta en Morón y en 2008 se produjo un crecimiento acelerado hasta llegar a más de cincuenta experiencias en catorce provincias actualmente. En el presente, 29% de la población vive en un municipio con presupuesto participativo. Las metodologías implementadas en el presupuesto participativo son heterogéneas en el país y los municipios que llevan adelante esta práctica presentan una variedad de signos políticos, o son gobernados por fuerzas de variadas etiquetas. Como se ha mencionado anteriormente, este análisis se apoya sobre todo en la investigación sobre las tres experiencias pioneras —Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires— y la más reciente, que se lleva adelante en Vicente López.

Una de las razones por las que el presupuesto participativo es considerado el ejemplo por excelencia de dispositivo participativo o de democracia participativa, es que dentro de la variedad de mecanismos que se han desarrollado las últimas décadas, este aparece como el que les da a los ciudadanos las mayores chances de incidir sobre la toma de decisiones. Se lo concibe como un dispositivo vinculante, mientras que la mayor parte de los dispositivos participativos son consultivos. Tal es la opinión de Loïc Blondiaux (2008), por ejemplo: “La institución del Presupuesto Participativo introduce una novedad radical con respecto a las herramientas exclusivamente consultivas. Por principio, se trata aquí de transferir directamente una parte del poder de decisión a la población, permitiéndole imponer sus directivas en materia presupuestaria” (p. 50). Sin embargo, la observación de las prácticas demuestra que su carácter también consultivo sigue siendo el más significativo y que su carácter vinculante debe ser matizado por varias razones.

En primer lugar, del carácter vinculante de la herramienta es puesto en cuestión por el incumplimiento en la ejecución de los proyectos o las modificaciones introducidas durante su ejecución. Si bien se puede suponer que el presupuesto participativo tiene carácter vinculante porque los proyectos seleccionados pasan a formar parte de la ordenanza presupuestaria del año siguiente, es cierto que este carácter es mucho más débil que el de un mecanismo de democracia directa, tal como una revocatoria de mandato o un referéndum, que toman una decisión efectiva inmediatamente. Los proyectos son seleccionados pero luego ocurre con frecuencia que no pueden ser ejecutados. Existe siempre un margen que los participantes llaman “falta de respuesta”. La frecuencia con la que los vecinos suelen presentar nuevamente proyectos que habían sido seleccionados en años anteriores pero que no se ejecutaron, es una prueba de que este margen de “falta de respuesta” es amplio. Muchas veces, los proyectos se ejecutan, pero con modificaciones significativas en sus características y, sobre todo, por un presupuesto diferente a aquel con el que fueron seleccionados por los vecinos; por ejemplo, si el proyecto se trata de un taller de computación abierto a la comunidad, se ejecuta contratando menos personal para dictar el taller. Es posible también que los proyectos sean realizados como parte de políticas urbanas más generales, como fases de políticas públicas que de todos modos se iban a poner en marcha por decisión de las áreas centrales de los gobiernos municipales, por ejemplo, la arborización de ciertos barrios, lo cual pone en cuestión el hecho de que se implementen como proyectos del presupuesto participativo.

[127]

Un segundo elemento para tener en cuenta tiene que ver con la metodología del presupuesto participativo. En general, se trata de un ciclo compuesto por varias etapas: en la primera etapa los vecinos plantean sus ideas y preocupaciones en asambleas por barrios; en la segunda etapa se elaboran los proyectos que surgen de esas ideas en asambleas más reducidas para llegar a una lista definitiva que luego se someterá a votación; en la tercera etapa se realiza la votación de los proyectos que suele ser abierta a toda la comunidad; finalmente, el año siguiente el gobierno municipal ejecuta los proyectos. Pero antes de pasar la votación, la elaboración de los proyectos siempre contempla un momento que se denomina “análisis de factibilidad”, en el que los funcionarios de todas las áreas filtran la lista establecida en las asambleas, definiendo cuáles de los proyectos son factibles y cuáles quedan afuera de la votación. Por supuesto, este filtro restringe también la decisión de los vecinos si se toma el proceso en su conjunto.

Pero como el presupuesto participativo tiene varias etapas, para analizar la decisión en esta herramienta es preciso desagregar el proceso de decisión. En la práctica, hay varias decisiones que importan y en cada una de ellas los actores que deciden difieren de las otras. Se puede decir que la primera decisión es la que lleva a los ciudadanos y a los funcionarios a elaborar una lista de proyectos para los barrios; una segunda decisión es la de los funcionarios, sobre la factibilidad de los proyectos que les son presentados; en la votación, la decisión vuelve a los ciudadanos pero aquí suele ser abierta a toda la comunidad, de modo que los votantes no son los mismos ciudadanos que han presentado los proyectos —y las prioridades que los últimos tenían pueden no resultar siendo los proyectos ganadores—; finalmente, siempre queda en manos de los funcionarios municipales implementar o no los proyectos —y muchas veces ocurre que no se implementan—.

[128]

Suponiendo que la decisión que se toma colectivamente en el seno de las asambleas es la del establecimiento de esta lista de proyectos, que luego se someterá al análisis de factibilidad, puede ser útil considerar la conceptualización del consenso aparente mencionada más arriba. Los funcionarios o autoridades que coordinan las asambleas detentan una autoridad en varios sentidos: tienen asignado un rol institucional de coordinación de la reunión, pueden presentarse como mediadores ante otros funcionarios, tienen conocimientos expertos, técnicos y legales, y por lo tanto, pueden dar explicaciones y establecer límites. En este sentido, son ellos los que suelen realizar la síntesis —y a veces la traducción— de las ideas que se han lanzado o de las preocupaciones que se han señalado, es decir, realizan las propuestas de consenso y si no son contestadas por ninguno de los presentes suelen valer como decisión. Es de este modo como se llega, por lo general, a establecer la lista de proyectos que luego se enviará a las áreas municipales para el análisis de factibilidad.

Si del presupuesto participativo suele esperarse una incidencia mayor que en el resto de los dispositivos en la toma de decisiones, también suele esperarse que sea un espacio de deliberación ciudadana. Efectivamente, los ciudadanos se reúnen durante todo el año en asambleas en las que se produce una interacción y una comunicación que tienen que conducir a establecer un listado de proyectos para cada barrio, por lo que se supone que deliberan. Estas asambleas están siempre coordinadas por algún funcionario del gobierno municipal, ya sea un funcionario territorial o un experto especialista en participación, que el municipio pone a cargo de la coordinación de la herramienta. Los funcionarios ordenan los turnos y las formas de tomar la palabra, establecen el orden del día y las fechas

de reunión, regulan los tiempos y, sobre todo, conducen y reconducen la discusión permanentemente, señalando las atribuciones inherentes al gobierno municipal, las superposiciones con políticas públicas o programas que se están implementando, prometiendo mediaciones a favor de los vecinos en temas conflictivos, excusando al gobierno de no haber implementado tal proyecto.

Sobre este punto existen dos consideraciones: por un lado, ¿cuál es el intercambio principal que se da en las asambleas? Si se observan las interacciones, casi la totalidad de los ciudadanos se dirigen más bien al coordinador de la reunión que al resto de los ciudadanos considerados como audiencia. Se trata menos de convencer a los otros, en tanto que oradores, que de plantear una pregunta sobre el rechazo de su proyecto, pedir una explicación, reclamar la ejecución o exigir un monto más elevado y, sobre todo, expresar sus reclamos sobre los problemas que los aquejan cotidianamente. Ya que este es el intercambio principal, intercambio en el que el coordinador de la reunión aparece como el centro de un radio al que se le dirigen todos los discursos, estando en posición de escucha de las demandas de los vecinos, no se puede afirmar que se constata una deliberación entre los ciudadanos. Prestarle atención a la dinámica del intercambio entre ciudadanos y funcionarios es, de hecho, muy revelador para comprender las prácticas, pese a que los trabajos sobre dispositivos participativos suelen pasarlo por alto.

[129]

La segunda consideración tiene que ver con el tipo de intervención de los vecinos. Como los mismos se movilizan en función de problemas que padecen cotidianamente, que los afectan personalmente, se acercan al presupuesto participativo buscando que se presente y sea seleccionado “su proyecto”, que defienden en todas las etapas (Annunziata, 2012). Llegar a una lista de proyectos supone un acuerdo de los vecinos, supone llegar, de una u otra forma, a una lista en común. Pero en general es el coordinador de las reuniones quien plantea la forma de llegar a este acuerdo como medio de conciliar las diversas particularidades presentes. De manera que se instala una dinámica de negociación, en la que la solución suele tener una estructura de reparto, con fórmulas como las siguientes: “un proyecto para el barrio del Sr. X, un proyecto para el barrio de la Sra. Y”, o bien “no es posible construir rampas de acceso en todo el barrio, hay que elegir dos calles, y así la Sra. Y podrá tener también su proyecto de erradicación del basural de su esquina”.

Por otra parte, la modalidad más frecuente de intervención de los vecinos es el relato y el testimonio, de manera que el lugar que tienen la

experiencia y la vivencia singular en el desarrollo de los intercambios es muy significativo. Esta vivencia es narrada, muchas veces, como una experiencia sufrida, transformándose así la actividad de tomar la palabra en una actividad catártica. Los funcionarios suelen subrayar esta dimensión expresiva de la subjetividad y utilizan ellos mismos el término “catarsis” para referirse a lo que hacen los vecinos, al menos en los primeros momentos, en las instancias participativas. Los vecinos hablan con frecuencia en primera persona, compartiendo la narración de su experiencia singular del barrio o de sus problemas particulares. Esta narración de la experiencia está legitimada por el reconocimiento de un saber ciudadano surgido de la vivencia cotidiana del barrio y del territorio. La figura del vecino se construye como la del mejor conocedor de la realidad cotidiana del territorio y es este saber de la experiencia el que se comunica por medio del testimonio (Annunziata, 2012). Mientras tanto, la posición de los funcionarios es de escucha, se espera que presten atención a las experiencias singulares de los vecinos, a sus relatos sobre los problemas del barrio y, particularmente, a este saber específico del que se los considera detentadores privilegiados. La interacción fundamental que se produce en el seno de las asambleas se da entonces con la dinámica denominada *testimonio-escucha* (Annunziata, 2012).

[130]

De acuerdo al apartado anterior, el testimonio puede ser considerado deliberativo, como también las situaciones en las que un punto de vista intenta prevalecer sobre otro, movilizado por un interés; es decir, si los modelos deliberativos conversacionales no pueden contemplar estos elementos como formando parte de la deliberación, los modelos retóricos sí lo permiten. No obstante, lo que entra en juego en las asambleas del presupuesto participativo es que el testimonio de quienes toman la palabra se dirige más al funcionario coordinador que a la asamblea tomada como audiencia. No se tiene entonces ni una conversación igualitaria, en las que oradores y oyentes intercambian sus roles sucesivamente, esgrimiendo argumentos sinceros, impersonales, desapasionados y desinteresados en la búsqueda del entendimiento apoyado en la “fuerza del mejor argumento”; ni un orador que, apelando a las pasiones, a la narración de experiencias y queriendo que su punto de vista prevalezca sobre los demás, se dirige a un auditorio al que intenta convencer.

Se puede decir que la consulta es tanto el modo de la comunicación como de vínculo con la decisión en el presupuesto participativo. Pero se trata de una noción de consulta con un nuevo contenido, diferente a la que implica la mera dicotomía entre consultivo y vinculante, o al lugar que ocupa en una escala de decisión; porque la consulta reemplaza no solo a la decisión ciudadana sino también a la deliberación ciudadana, y se traduce,

en el primer caso, en dinámicas de consenso aparente y en el segundo, en dinámicas de testimonio-escucha.

Tabla 2. Decidir y deliberar en el Presupuesto Participativo.

Presupuesto Participativo Participación institucionalizada orientada a la gestión del entorno inmediato		
Decisión	Consenso aparente	Consulta
Deliberación	Dinámica testimonio-escucha	

Fuente: elaboración propia.

Conclusión: para una crítica de la ideología de la participación

Este trabajo ha caracterizado y diferenciado las formas novedosas, no-electorales, de actividad ciudadana en Argentina. Así, se ha construido una tipología de dichas formas en función de dos variables: la orientación de la participación a la gestión del entorno inmediato o a la negatividad, por un lado, y el grado de institucionalización de la participación, por otro. Se ha llegado de este modo a establecer cuatro categorías de actividad ciudadana no-electoral: dispositivos participativos, dispositivos de democracia directa, organizaciones sociales y estallidos de auto-convocados.

[131]

El análisis de la primera de las categorías de esta tipología —que engloba a las formas institucionalizadas de participación orientada a la gestión— como producto de un trabajo de campo realizado sobre experiencias de presupuesto participativo, combinado con la integración de los avances teóricos recientes en el estudio de la decisión colectiva y la deliberación, arroja resultados que obligan a matizar las afirmaciones corrientes sobre la decisión y deliberación ciudadanas en los dispositivos participativos. Con respecto a la forma de toma de decisiones, sobresale la práctica del *consenso aparente*, en la que luego del intercambio algún participante de las reuniones, por lo general un funcionario municipal, realiza una síntesis no contestada que pasa a valer como decisión. Con respecto a la deliberación, se observa que los intercambios más significativos no se dan entre los ciudadanos, sino entre estos y los funcionarios coordinadores, de manera radial, y que, por lo tanto, no es posible constatar una conversación igualitaria en la que oradores y oyentes intercambian sucesivamente sus roles esgrimiendo argumentos, ni oradores que toman a los participantes como un auditorio al que habría

que convencer. Los intercambios se producen más bien con la dinámica de la pareja *testimonio-escucha*, en la que los funcionarios están en posición de escucha y los vecinos recurren al testimonio para narrar sus experiencias singulares.

Estos hallazgos proporcionan algunos elementos para una crítica de la ideología de la participación, en particular la posibilidad de matizar o complejizar el supuesto de que los dispositivos participativos son instancias de decisión y deliberación ciudadana.

Los dispositivos institucionales de participación-gestión parecen favorecer un tipo de intervención de la ciudadanía signada por la fragmentación, que afecta a los proyectos que pueden llevarse adelante en estas instancias como al diseño de las herramientas participativas y que otorga legitimidad privilegiada a las experiencias singulares (Annunziata, 2012). Paralelamente, la participación se orienta a la resolución de problemas cotidianos, para lo que se necesita de los recursos estatales. De este modo, existe en este tipo de instancias una marcada desigualdad de influencias: los funcionarios municipales ocupan la posición de quienes invitan a los ciudadanos a participar, quienes establecen las reglas del juego y quienes ordenan las interacciones, lo cual influye sobre las formas de decisión, en las que su autoridad pesa significativamente, como sobre las formas de comunicación, que no pueden ser propiamente deliberativas.

En términos más generales, aunque todas las formas novedosas de participación aquí mencionadas amplían la actividad ciudadana más allá de la democracia-electoral representativa, tanto la pura gestión como la pura negatividad mantienen un vínculo ambivalente con la democracia. Llevadas al extremo, la primera implica una fragmentación en reclamos particulares que dificultan la emergencia de criterios igualitarios y redistributivos; la segunda implica la imposibilidad de construcción de un consenso ciudadano positivo. En futuros trabajos será necesario abordar las prácticas concretas de decisión y deliberación en otras de las formas novedosas de actividad ciudadana presentadas aquí, continuando la exploración de los caminos para trascender estas ambivalencias.

Referencias bibliográficas

1. Annunziata, Rocío. (2011). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 15 (40), pp. 57-70.

2. Annunziata, Rocío. (2012). La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires. (Tesis inédita del doctorado en Estudios Políticos), École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, Francia.

3. Annunziata, Rocío. (2013). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina, *Revista PostData*, 18 (2), pp. 247-280.

4. Annunziata, Rocío; Carmona, Rodrigo y Nardacchione, Gabriel. (2011). Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública. En: Nardacchione, Gabriel (comp.). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.

5. Arnstein, Sherry. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224.

6. Avritzer, Leonardo. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana. [133]

7. Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henry y Sintomer, Yves (dirs.). (2005). La démocratie participative, modèles et enjeux. En: *Gestion de Proximité et Démocratie Participative. Une perspective comparative*. Paris: La Découverte.

8. Bernardi, Bruno. (2008). L'opposition entre représentation et participation est-elle bien formée? *La vie des idées.fr*. Recuperado de: <http://www.laviedesidees.fr/L-opposition-entre-representation.html>

9. Blondiaux, Loïc. (2008): *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris: La République des idées, Seuil.

10. Cheresky, Isidoro. (2007). Los desafíos democráticos en América Latina en los albores del Siglo XXI. En: Cheresky, Isidoro (comp.). *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial.

11. Cheresky, Isidoro. (2008). *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO-Manantial.

12. Cheresky, Isidoro (comp.). (2011). Ciudadanía y democracia continua. En: *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo.

13. de Sousa Santos, Boaventura. (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

14. Elster, Jon. (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
15. Goldfrank, Benjamin. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 3-28.
16. Habermas, Jürgen. (1998). *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
17. Lafferriere, Emilio. (2009). Argentina: la representación como desafío. En Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coord.). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
18. Lefebvre, Rémi. (2007). Non-dits et points aveugles de la démocratie participative. En: Robbe, François (dir.). *La démocratie participative*. Paris: L'Harmattan.
19. Mair, Peter. (2005). Democracy beyond parties. Paper du Center for the Study of Democracy, Irvine: University of California.
20. Manin, Bernard. (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
21. Manin, Bernard. (2002). L' idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin. *Politix. Revue des Sciences Sociales du Politique*, 57 (15), pp. 37-55.
22. Manin, Bernard. (2007). Publikumsdemokratie revisited. Nachwort zur deutschen ausgabe. En: *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin: Mattes & Seitz.
23. Manin, Bernard. (2011). Comment promouvoir la délibération démocratique? Priorité du débat contradictoire sur la discussion. *Raisons Politiques*, 42, pp. 83-113.
24. Pereyra Barreyro, Andrea. (2012, agosto 10 y 11). *Mutación democrática: el caso de las asambleas ciudadanas en Famatina*. Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, Universidad de Buenos Aires.
25. Rodríguez Blanco, Maricel. (2011). Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina, Iconos. *Revista de Ciencias Sociales*, 15 (40), pp. 89-103.
26. Rosanvallon, Pierre. (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil.
27. Rosanvallon, Pierre. (2008). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil.
28. Sabsay, Daniel. (2008). La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino. En: Lissidini, Alicia; Welp,

Yanina y Zovatto, Daniel (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

29. Schnapper, Dominique. (2002). *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Paris: Gallimard, NRF/Essais.

30. Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten y Röcke, Anja. (2008). *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Paris: La Découverte, Recherches.

31. Svampa, Maristella. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso.

32. Urfalino, Philippe. (2005). La délibération n'est pas une conversation. Délibération. Décision collective et négociation. *Négociations*, 4 (2), pp. 99-114.

33. Urfalino, Philippe. (2007). La décision par consensus apparent. *Revue Européenne des Sciences Sociales*, XLV (136), pp. 47-70.

34. Urfalino, Philippe. (2010). Deciding as bringing deliberation to a close. *Social Science Information*, 49 (1), pp. 111-140.

35. Welp, Yanina. (2009). La democracia insuficiente. En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.

36. Young, Iris Marion. (2002). *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press.

37. Zovatto, Daniel (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En: Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

[135]